

OFICIO N° 84 - 2021

INFORME PROYECTO DE LEY N° 9-2021

Antecedente: Boletín 13.941-17

Santiago, dieciocho de mayo de 2021.

Por Oficio N° DH/017/20 de 26 de enero de 2021, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado, Sr. Juan Ignacio Latorre Riveros, mediante Oficio N° DH/017/20 de 26 de enero de 2021, puso en conocimiento de la Corte Suprema el proyecto de ley "*que concede indulto general por razones humanitarias a las personas que indica y por los delitos que señala*", en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada con fecha 17 de mayo en curso, presidida por su titular señor Guillermo Silva Gundelach, e integrada por los ministros señores Muñoz G. y Brito, señoras Maggi y Egnem, señores Fuentes y Blanco, señoras Chevesich y Muñoz S., señores Valderrama y Dahm, señora Vivanco, señor Silva C., señora Repetto, señor Llanos, señora Ravanales y señor Carroza, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL

**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS,
NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA DEL SENADO,**

SR. JUAN IGNACIO LATORRE RIVEROS

VALPARAÍSO



“Santiago, dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

Vistos:

PRIMERO. El presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado, Sr. Juan Ignacio Latorre Riveros, mediante Oficio N° DH/017/20 de 26 de enero de 2021, puso en conocimiento de la Corte Suprema el proyecto de ley “*que concede indulto general por razones humanitarias a las personas que indica y por los delitos que señala*”, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. En este caso, se solicitó la opinión de la Corte Suprema, particularmente respecto de los artículos 4°, 5° y 6° de la iniciativa legal.

Este proyecto, que ingresó bajo el Boletín 13.941-17, tiene su origen en una moción presentada por las senadoras Sras. Allende, Muñoz y Provoste, y por los senadores, Sres. Latorre y Navarro, presentada al Senado el 9 de diciembre de 2020.

SEGUNDO. La propuesta legislativa que se analiza contempla un indulto general que busca beneficiar a personas imputadas y condenadas por determinados delitos, cometidos en el contexto del denominado “estallido social”. Mediante su aplicación se busca la extinción de la responsabilidad penal y la remisión de la pena, según corresponda. Su fundamento se encuentra “en un estricto enfoque de promoción y defensa de los derechos humanos, adecuado a las normas y doctrina del derecho internacional de los derechos humanos y la búsqueda urgente de una solución política, con sentido humanitario, a la situación en que se encuentran, desde hace más de un año, las personas, especialmente jóvenes, que han sido imputadas por supuestos delitos causados en el marco de las protestas sociales del estallido social”.

En este marco, los autores estiman que el indulto resulta procedente debido a que los delitos que este considera fueron cometidos en un contexto de graves vulneraciones a los derechos humanos, con una respuesta estatal desproporcionada, detenciones masivas, y vulneración de garantías procesales. Por lo tanto, según señalan, se entiende que los actos delictivos que se imputan a los eventuales beneficiarios del proyecto, si bien son punibles, parecieran no requerir o hacer deseable una respuesta penal.



También señala que la situación sanitaria originada por la pandemia del Covid-19 agrava las circunstancias en las que se encuentran las personas afectadas por el actuar del Estado y que se encuentran privadas de libertad, quienes se hayan en un contexto de “vulneración permanente” de sus derechos debido a las malas condiciones históricas de los recintos carcelarios en nuestro país, que generan un severo riesgo para su vida y salud.

Por otra parte, se argumenta que atendido el perfil de la mayoría de las personas afectadas por las detenciones, se hace a lo menos cuestionable la exigencia de reproche penal a su respecto. En efecto, se trataría en su mayoría de jóvenes que han vivido en la pobreza o marginalidad social “que han sido históricamente vulnerados en sus derechos humanos, especialmente sociales y económicos, carentes de una adecuada protección social, especialmente en cuanto al goce de sus derechos a la educación y a la salud física y mental”. Todas estas circunstancias dificultarían la exigencia de una conducta “socialmente adecuada”.

Por último, se hace presente que en ningún caso esta propuesta de indulto general puede dar lugar a la posibilidad de que el Estado de Chile renuncie al deber de sancionar a quienes hubieren cometido violaciones a los derechos humanos.

TERCERO. En base a los antecedentes descritos, la propuesta regula en su artículo 1° el ámbito de aplicación, en relación a los delitos que contempla el indulto. Considera que opera respecto de todos los tipos de participación (autores, cómplices, encubridores) y con independencia del grado de desarrollo del delito. Entre las figuras penales amparadas por el indulto se encuentran:

- a. Delitos del Código Penal: (i) Delito contra la seguridad del Estado, de los artículos 121 y 126; (ii) atentados contra la autoridad, de los artículos 262 y 262; (iii) retenciones o toma de control de vehículo de transporte público de pasajeros (art. 268 sexies); (iv) desórdenes públicos, de los artículos 268 septies y 269; (v) homicidio, del artículo 391 en grado frustrado; (vi) delitos de robo, hurto, abigeato cometidos formando parte de una agrupación u organización, o con ocasión de calamidad pública o alteración del orden público (arts. 449 ter, y 449 quater), artículo 450 inciso final; (vii) delitos de incendio y de estragos (474 a 481);



(viii) delitos de daños, de los artículos 484, 485 (numerales 1, 6, 7 y 8), 486, y 487; y (ix) las faltas del artículo 495, numerales 1, 4, 21, y del artículo 496, numerales 1 y 5.

- b. Código de Justicia Militar: Artículos 416 bis, 416 ter, y 417.
- c. Decreto 400, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la ley N° 17.798, Sobre Control de Armas, y sus modificaciones: Todos los delitos, salvo el contemplado en el inciso final del artículo 14 D.
- d. Ley N° 12.927 sobre seguridad del Estado: Todos los delitos, salvo los contemplados en los literales d) y e) del artículo 6°.

El inciso final del artículo 1° señala que este indulto general se aplicará a todos los adolescentes que hayan incurrido en los delitos ya referidos y que se encuentren siendo investigados de conformidad a la Ley N°20.084.

A su vez, el artículo 2° señala que el indulto operará respecto de personas imputadas o condenadas por hechos que hubieren ocurrido entre el 7 de octubre de 2019 y hasta el día de presentación del proyecto de ley que da origen a la norma. En consecuencia, atendida la fecha de ingreso de la iniciativa, incluiría los hechos ocurridos hasta el 9 de diciembre de 2020.

El artículo 3° establece que serán beneficiarias del indulto las personas imputadas o condenadas por hechos ocurridos en protestas, manifestaciones o movilizaciones sociales, o con ocasión de ellas. Agrega la disposición que para probar esta circunstancia bastará la prueba indiciaria o cualquier otro medio probatorio. Por último, consagra la apelación contra la resolución que rechace la solicitud de indulto, “no obstante las reglas generales en materia de recursos”.

El artículo 4° regula la situación de las personas sujetas a medidas cautelares privativas o restrictivas de libertad, respecto de las cuales se ordena que, por el sólo hecho de solicitar su revisión, invocando la concurrencia de las circunstancias que les haría acreedoras del indulto, estas deberán ser revocadas, hasta que el juez de la causa resuelva la solicitud. Se consagra que la resolución que revoque las medidas cautelares será inapelable, sin perjuicio de las reglas generales sobre la materia.

El artículo 5° se refiere a la operatividad del indulto respecto de las personas condenadas que podrían beneficiarse del mismo. Al respecto, establece que será el tribunal que conoció la respectiva causa el competente



para pronunciarse sobre el cumplimiento de las condiciones para acceder al indulto, quien podrá hacerlo de oficio o a petición de parte, y previa audiencia, en la que se rendirá la prueba respectiva para acreditar dicho cumplimiento.

El artículo 6° de la ley incorpora una excepción a lo dispuesto en el artículo 93 N° 4 del Código Penal, en relación a las consecuencias del indulto. Al respecto, establece que, sea que las personas beneficiarias se encuentren imputadas o condenadas, “no tendrán el carácter de condenado para todo efecto legal”.

Por último, los artículos 7° y 8° contemplan exclusiones objetivas y subjetivas, respectivamente, a la aplicación de la ley. La primera disposición se refiere a determinados delitos contemplados en la Ley de control de armas y en la Ley de seguridad del Estado. La segunda, en tanto, refiere que no quedarán comprendidos en el indulto “quienes fueren miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Públicas, o funcionarios de cualquiera de los organismos y poderes del Estado a la época de la comisión de los hechos”.

CUARTO. Análisis de las normas consultadas. El artículo 4° del proyecto se refiere a la revisión de las medidas cautelares privativas o restrictivas de libertad, indicando que *“por el sólo hecho de solicitar su revisión invocando la concurrencia de las condiciones de los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley, éstas serán revocadas en cada caso, hasta que el juez de la causa resuelva sobre la solicitud”*. Esta norma en la forma que está expresada hace depender de un acto de parte interesada el destino de una medida cautelar, reduciendo el rol del juez a la de un certificador de menciones de una solicitud –que verifique que se “solicita invocando”-. Pareciera, sin embargo, que lo que está detrás de esta propuesta es brindar una solución interina a las personas que solicitan el indulto, mientras ello se verifica procesalmente, cuando se encuentren sujetas a una cautelar personal.

En el caso del inciso segundo del artículo 4° (*“Sin perjuicio de las reglas generales, la resolución que revoque las medidas cautelares de conformidad al inciso anterior, será inapelable”*), los proponentes plantean una figura excepcionalísima en la regulación de las medidas cautelares en materia penal, volviendo inapelable la resolución que revoca la medida cautelar, tornándose, entonces, especialmente importante que la decisión de revocación se regule de manera apropiada.



El artículo 5° de la iniciativa regula la competencia del tribunal que conocerá de la solicitud del beneficio cuando se trate de personas condenadas, beneficio que se podría invocar de oficio o a petición de parte. Esta regla podría ser confusa en aquellos casos que el beneficiario haya sido condenado por un tribunal de juicio oral en lo penal, por cuanto habrá conocido de la “causa” también el juez de garantía, sin que quede claro qué tribunal debe pronunciarse al respecto.

En segundo lugar, esta disposición plantea que será dicho “tribunal competente” el encargado de “pronunciarse sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en la presente ley, de oficio o a petición de parte, y previa audiencia, donde se conocerá la prueba que exige el artículo 3°”. Esta última norma consagra el requisito de que las personas beneficiadas por el indulto deberán haber sido imputadas o condenadas “por hechos ocurridos en protestas, manifestaciones o movilizaciones sociales, o con ocasión de ella”, circunstancias que podrán ser acreditadas mediante “prueba indiciaria o cualquier otro medio probatorio”. Así formulada, la regulación plantea diversas cuestiones a dilucidar, y vacíos que es necesario atender en materia probatoria, tanto en términos procesales como materiales.

En cuanto a los aspectos procesales, el proyecto no explicita quién debe impulsar esta actividad probatoria, qué forma deberá tomar la rendición de la prueba, ni qué competencias tendrán las partes del proceso en este marco. Sobre este punto, resulta a lo menos complejo otorgar facultades “de oficio” a los jueces con competencia en lo penal, atendido tanto el diseño del sistema de justicia implementado tras la reforma procesal penal, donde no caben las actuaciones de oficio por parte del Tribunal.

La norma tampoco regula la forma en que se rendirá la prueba, sino que se limita a señalar que será “previa audiencia”. En este sentido, y considerando la limitación a las facultades judiciales antes mencionada, resultaría necesario que el legislador se refiera a este punto, señalando la oportunidad de la audiencia, los participantes, los plazos en los que se deba realizar, los recursos que puedan hacerse valer, etc. No correspondiendo que sea la judicatura la encargada de llenar estos vacíos.

Un problema análogo se presenta en el caso de las personas imputadas, pues la iniciativa no establece quién ni de qué manera ha de solicitar la concesión del indulto. En este caso, no existen otros modelos legislativos a



seguir, por cuanto las iniciativas anteriores más recientes que consagraron indultos generales no se extendieron a personas que no hubieren sido condenadas.

Por otra parte, se advierte con la norma la generación de complejos problemas probatorios de índole material, que dicen relación con la determinación del contexto en el que ocurrieron los delitos que dan lugar al indulto, en particular, sobre lo que pueda considerarse “protestas, manifestaciones o movilizaciones sociales”. Dada la amplitud de este concepto, y también el hecho que el proyecto incluye también los delitos cometidos “con ocasión de...” dichas circunstancias, parece necesario que el legislador incorporara, a lo menos, algunos criterios que el juez/a pueda considerar para determinar si se da o no el presupuesto de la norma. Estos criterios debiesen referirse a las características de la circunstancia en sí, como también entregar elementos que permitan distinguirlas de otros delitos que quedarían fuera de la propuesta de indulto.

El artículo 6° del proyecto de ley incorpora una regla especial que hace explícita la excepción de las consecuencias de esta forma de extinción de la responsabilidad penal, respecto de la señalada en el Código Penal en su artículo 93 N°4, por cuanto la propuesta señala que “las personas beneficiadas por la presente ley podrán encontrarse imputadas o condenadas por alguno de los delitos del artículo 1° y no tendrán el carácter de condenados para todo efecto legal”, en tanto que el citado numeral del artículo 93 indica expresamente que “La gracia de indulto sólo remite o conmuta la pena; pero no quita al favorecido el carácter de condenado para los efectos de la reincidencia o nuevo delinquiramiento y demás que determinan las leyes”.

Respecto a esta norma, la propuesta adopta como denominación para la forma de extinción de responsabilidad penal que se propone, como un indulto general, aun cuando se indiquen hipótesis de aplicación (no solo a personas condenadas, sino que también personas imputadas) y efectos (considerar a los beneficiados como si nunca hubiesen delinquido) que tradicionalmente, tanto en la doctrina como en nuestra legislación, han sido propios de la amnistía. Sin embargo, y teniendo en consideración que ambos institutos son parte de la causales de extinción de responsabilidad penal de “perdón o gracia”, causales cuya motivación responden a razones de política-criminal. Respecto del efecto que prescribe esta forma de extinción de responsabilidad penal, éste adquiere



relevancia para los casos en que el beneficiado efectivamente haya sido condenado por los delitos que se le imputan y respecto de los cuales opera el indulto. Sin embargo, no hace referencia a qué ocurre en casos de imputados con salidas procesales distintas a la sentencia, ya que podría discutirse si tiene efectos este beneficio, como por ejemplo, la suspensión condicional del procedimiento.

QUINTO. Que, sin perjuicio de las observaciones que preceden, esta Corte Suprema no puede dejar de advertir la improcedencia de promover una iniciativa legislativa como la que se revisa, que pretende abarcar tanto las situaciones afinadas como aquellas pendientes, sean ellas conceptualizadas como indulto general o amnistía, toda vez que, sea analizadas bajo el prisma del principio de separación de poderes, como el de colaboración entre los órganos del Estado, no pueden ser abordadas por un órgano distinto de los tribunales de justicia, atendida la prohibición que pesa sobre aquellas entidades de avocarse a causas que se encuentren pendientes.

SEXTO. Conclusiones. En síntesis el proyecto en estudio, propone la extinción de la responsabilidad penal de personas imputadas o condenadas por la comisión de determinados delitos, durante un tiempo también predefinido y en determinadas circunstancias, a través de una causal de perdón o gracia, en este caso denominada indulto general.

El proyecto legal no es claro en cuanto a expresar la competencia del tribunal, la forma en la que se dará curso a la solicitud ni quien tendrá la iniciativa para hacerlo, tanto respecto de las/os condenados/as, pero especialmente en el caso de las personas imputadas por los delitos que menciona, circunstancia relevante por cuanto la decisión que se adopte debe encajar en el diseño de competencias y los principios que rigen el actual proceso penal.

Tampoco la iniciativa legal muestra claridad respecto de qué es lo que se debe acreditar para demostrar el cumplimiento de los requisitos de procedencia del indulto, circunstancia que resulta especialmente problemática respecto de las personas imputadas. En su caso, también resulta necesario determinar un momento a partir del cual se pueda proceder a la revisión de la causa.

Por otra parte, en materia probatoria, resulta imprescindible que el proyecto de ley establezca parámetros que permitan al juez valorar la



conurrencia de los requisitos que se exigen para otorgar el indulto, especialmente en lo que dice relación al contexto en el que se han de haber cometido los delitos que lo hacen procedente, y qué se debe entender como “protestas, manifestaciones, o movilizaciones sociales” o hechos que ocurran “con ocasión de ellas”.

Por otro lado, el proyecto excluye de este indulto expresamente a “las fuerzas de orden y seguridad y a los funcionarios de cualquiera de los organismos y poderes del Estado a la época de la comisión de los hechos”. Si bien la razón que subyace en el espíritu de la iniciativa es evitar la impunidad de conductas que puedan tacharse de violaciones graves a los derechos humanos, es excesivamente generalizadora, pudiendo tal vez, excluir a aquellos que están siendo investigados o hayan sido condenados por un determinado tipo de delito que se considere de esa gravedad, ya que la misma iniciativa señala que se tiene la convicción de que una ley de indulto general ayudará a reconciliar a la sociedad y será una contribución a la recuperación de la normalidad institucional y el correcto funcionamiento del régimen democrático.

SEPTIMO. Finalmente, se observa que el proyecto que se denomina “indulto general” no coincide con lo que la doctrina ha considerado históricamente como tal, sino más bien como lo que corresponde a una ley de amnistía, que en todo caso se trata de potestades cuya naturaleza se vincula a otros poderes del Estado, fundadas principalmente en consideraciones de política criminal, por lo cual no correspondería a la Corte Suprema pronunciarse en relación a su mérito y procedencia, además de lo expresado en el motivo Quinto.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar en los términos precedentemente expuestos el proyecto de ley “*que concede indulto general por razones humanitarias a las personas que indica y por los delitos que señala*” (boletín N° 13.941-17).

Se deja constancia que los ministros señor Brito y señoras Egnem, Chevesich, Repetto y Ravanales fueron de opinión de no informar al tenor de lo consultado, en atención a lo expresado en el motivo Séptimo.

Oficiese



PL 9-2021”

Saluda atentamente a V.S.

